

Gross, Christian; Wagner, Gert G.

Article

Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gross, Christian; Wagner, Gert G. (2023) : Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 8, pp. 570-575, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0158>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280031>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Christian Groß, Gert G. Wagner

Zeit, die Details einer besseren Elementarschadenversicherung zu diskutieren

Elementarschäden an Immobilien werden klimabedingt zunehmen, aber noch immer sind in Deutschland nicht alle Wohnimmobilien gegen Elementarschäden versichert. Sie sind aber überall zu tragbaren Prämien versicherbar. Die zentralen Parameter, die es zu regeln gilt, sind der Abdeckungsgrad verschiedener Elementarereignisse durch die Versicherung, die Höhe des Selbstbehalts bei einer Basisversicherung, staatliche Hilfen zur Tragung des Selbstbehalts, der Umgang mit bestehenden Klumpenrisiken und eine Stop-Loss-Regelung.

Sturmtief „Bernd“ hat im Sommer 2021 in Deutschland 143 Menschen das Leben gekostet. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurden etwa 9.000 Häuser zerstört und deren Bewohner über Nacht obdachlos. Geschätzte 14 Mrd. Euro Schäden verursachte die Katastrophe allein bei Privathaushalten (Trenczek et al., 2022). Ein großer Teil davon war nicht gegen Überschwemmung und andere Elementarschäden versichert. Seither wurde in Fachkreisen wieder viel über eine Reform der Elementarschadenversicherung debattiert. Der Bundesrat votierte im März 2023 für die Einführung einer Versicherungspflicht (Bundesrat, 2023). Begründet wurde die Forderung an den Bund damit, dass Extremwetterereignisse wie Starkregen überall auftreten können.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stünde der Einführung einer Versicherungspflicht unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien, wie etwa günstiger und risikodifferenzierter Prämien, nichts im Wege (Kingreen, 2022a, 2022b; Roth, 2021a, 2021b). Für günstige Prämien sorgen angemessen hohe Selbstbehalte, die Versicherte im Schadensfall selbst tragen müssen. Ein wünschenswerter Nebeneffekt: Angemessen hohe Selbstbehalte schaffen einen Anreiz zu eigenverantwortlicher Prävention am Wohngebäude. Und doch ist die Einführung einer Versicherungspflicht umstritten.

Politischer Konsens herrscht immerhin darüber, dass die Versicherungsdichte im Bereich Elementarversicherung deutlich erhöht werden sollte. Der Weg dorthin ist jedoch auch zwei Jahre nach der Katastrophe im Ahrtal noch offen: Erst im Juni beschloss Bundeskanzler Scholz und die Regierungschef:innen der Länder die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe „Elementarrisiken“. Diese solle zunächst Optionen prüfen, wie die Verbreitung der

Elementarschadenversicherung erhöht werden könnte. Die Einführung einer Versicherungspflicht ist eine der Optionen. Sinnvollerweise wird die Prüfaufgabe ergänzt um die Frage „welche Präventionsmaßnahmen z. B. im Bau- und Umweltrecht notwendig sind, um die Eintrittswahrscheinlichkeit von Schäden bei Naturereignissen zu reduzieren“¹.

Ausgangslage

Um die laufende Diskussion mit aktuellem Datenmaterial zu unterlegen und in zentralen Detailfragen voranzutreiben, wird im Folgenden zunächst die Ausgangslage betrachtet (Wagner, 2002, 2008, 2021). Bedingt durch Starkregen, aber auch andere Naturgefahren wie etwa Flusshochwasser und Erdbeben mit jeweils unterschiedlichen geografischen Schwerpunkten, kann es überall in Deutschland zu Elementarschäden an Wohngebäuden kommen. Aktuell sind laut Daten des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV, 2023a) nur rund 52 % der Wohngebäude gegen Elementarschäden versichert (vgl. Tabelle 1). Demgegenüber nehmen 64 % der Eigentümer:innen an, sie seien versichert. 27 % sind sich sicher, dass sie nicht versichert sind und alle Übrigen haben keine sichere Kenntnis darüber. Damit wird die tatsächliche Versicherungsdichte um 12 Prozentpunkte überschätzt. Dies geschieht regelmäßig und ist in der Fachliteratur als „Versicherungssillusion“ bekannt (Osberghaus und Philippi, 2016).

Auch der technische Extremwitterschutz von Wohngebäuden ist ausbaufähig, wie eine SVRV-Befragung aus dem Jahr 2021 zeigt (vgl. Kasten 1): Nur etwa ein Drittel aller Wohngebäude verfügt etwa über eine Rückstauklappe, die das Eindringen von Kanalwasser ins Haus verhindert (Groß et al., 2022). Es besteht also Handlungsbedarf, und zwar

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

¹ Vgl. Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschef:innen und Regierungschefs der Länder am 15. Juni 2023 in Berlin, <https://www.niedersachsen.de/download/196321>.

Tabelle 1

Anteil der gegen Elementarschäden versicherten Wohngebäude im April/Mai 2023

	Versichert	Nicht versichert	Weiß nicht/ keine Angabe
Branchendaten des GDV	52%	48%	-
Selbsteinschätzung	64% (1.625)	27% (692)	9% (221)

Gewichtete und gerundete Werte; die Fallzahlen (in Klammern) sind ungewichtet.

Quelle: SVRV-Befragung vom April/Mai 2023, N = 2.538.

sowohl was den Stand der technischen Absicherung als auch die Höhe der Versicherungsdichte anbelangt. Derzeit sendet die Politik jedoch keine eindeutigen Signale, wie dieser Handlungsbedarf abgebaut werden könnte. Einerseits sprach sich der Bundesrat (2023) im Juni für die Einführung einer Versicherungspflicht aus (siehe auch Landesregierung NRW, 2023). Und der Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschef:innen der Länder vom 6. Dezember 2022 und zuletzt der Beschluss in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschef:innen der Länder vom 15. Juni 2023 betont, dass die Versicherungsdichte deutlich erhöht werden solle.

Auf der anderen Seite lehnt Bundesjustizminister Buschmann, dessen Ministerium die Federführung für die Elementarschadenversicherung hat, Druck zur Erhöhung der

Dr. Christian Groß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen (SVRV).

Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner ist Senior Research Fellow am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und war bis 2022 Mitglied im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV).

Versicherungsdichte mit einem Globalverweis auf die derzeitige wirtschaftliche Lage ab: Wohnen solle durch Einführung einer Versicherungspflicht für alle nicht noch teurer werden.² Von einem „Kostenschock“ sprach auch die Bild-Zeitung (Volkhausen, 2023): Zusätzliche Kosten von bis zu 750 Euro jährlich zur Versicherung eines Einfamilienhauses, so die Rechnung der Bild, seien zu viel (für alternative Berechnungen aus versicherungsökonomischer Sicht vgl. unter anderem Nickel-Waninger et al., 2023a, 2023b; Eszler, 2023). Tatsächlich sind deutlich geringere Kosten realisierbar, dazu mehr im folgenden Abschnitt.

² Vgl. <https://twitter.com/marcobuschmann/status/1600952787332104192?s=46>. Surminski (2023) kommentiert dazu: „Angesichts der elementaren zukünftigen Herausforderungen durch Naturkatastrophen erscheint dieses Argument allerdings eher nebensächlich.“

Kasten 1 Datengrundlage

Dieser Beitrag greift auf eine Reihe von Daten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen (SVRV) sowie Berechnungen für das Tarifmodell des Versicherers HUK-Coburg zurück.

SVRV 2021: Im Oktober 2021 sowie im Januar 2022 wurden 2.368 bzw. 1.760 wahlberechtigte Personen in Deutschland im Rahmen einer Online-Panel-Befragung zu den Themen Elementarschäden und Elementarschadenversicherung befragt (Groß et al., 2022).

SVRV 2023: Zwischen April und Mai 2023 wurden 5.023 Haushalte hauptsächlich zu den Folgen der Energiekrise befragt (Grimm und Groß, 2023), teilweise aber auch zum Thema Elementarschadenversicherung ausschließlich diejenigen Haushalte, die in selbstgenutztem Wohneigentum wohnen. Die Fallzahl dieser Teilstichprobe beträgt N = 2.570. Die genaue Fallzahl kann je nach konkreter Fragestellung darunter liegen.

Tarifmodell der HUK-Coburg: Der Versicherer HUK-Coburg führte anhand seines Tarifmodells Berechnungen für diesen Beitrag durch. Hierfür konfigurierten die Autoren ein Standard-Einfamilienhaus mit den folgenden Eckdaten:

- Lage in unterschiedlichen Gefährdungsklassen innerhalb der Stadtgrenze von Dresden mit 135m² Wohnfläche, vor 30 Jahren gebaut, Obergeschoss und Keller vorhanden, Dachgeschoss nicht ausgebaut und Keller nicht als Wohnfläche ausgebaut, massive Außenwände und hartes Dach, keine Modernisierungen an Leitungen.
- Hinsichtlich der übrigen (Natur-)gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm und Erdbeben hat Dresden die folgenden Tarifzonen: Feuertarifzone 2, Leitungswassertarifzone 2, Sturmtarifzone 1, Erdbebentarifzone 1.
- Berechnet wurde für alle Tarifzonen die anteilige Prämie für den Elementarschutz bei Abschluss einer Wohngebäudeversicherung.

Tabelle 2

Durchschnittliche Höhe der jährlichen Versicherungsprämie (in Euro) für den Elementarschutz zusätzlich zur damit verbundenen Wohngebäudeversicherung für ein Standard-Einfamilienhaus

	Gefährdungsklasse (GK)				
	Höhe des Selbstbehalts	GK 1 (sehr gering; 92,4 % aller Wohngebäude)	GK 2 (gering; 6,1 % aller Wohngebäude)	GK 3 (hoch; 1,1 % aller Wohngebäude)	GK 4 (sehr hoch; 0,4 % aller Wohngebäude)
Katastrophenversicherung (in Euro)	100.000	7 bis 16	8 bis 25	37	49
„Vollkasko“-Versicherung (in Euro)	500	60 bis 268	89 bis 543	735	974

Dargestellt ist das Prämienmodell der HUK-Coburg. Der Versicherer bezeichnet die Katastrophenversicherung als „Basis Tarif“ und die „Vollkasko“-Versicherung als „Classic Tarif“. Die Spannbreiten der Tarife in GK 1 und 2 ergeben sich daraus, dass zusätzlich nach je drei Starkregen-Gefährdungsklassen unterschieden wird.

Quelle: Berechnungen der HUK-Coburg anhand des eigenen Tarifmodells.

Fakt ist: Die Kosten der Elementarschadenversicherung steigen mit jedem Jahr Untätigkeit. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Rückversicherer ihre Preise jedes Jahr neu verhandeln. Nach Sturmtief Bernd, das zur Katastrophe im Ahrtal geführt hat, erhöhten sie ihre Preise für Erstversicherer. Und wenn Länder und Gemeinden genauso wie Immobilieneigentümer:innen keine besseren Maßnahmen zur Extremwettervorsorge treffen, werden die (Rückversicherungs-)Prämien für den Elementarschutz weiter steigen. Der GDV befürchtet eine Verdoppelung der Prämien innerhalb der kommenden zehn Jahre (GDV, 2023b). Und führt weiter aus: „Mancherorts könnte Versicherungsschutz gar so teuer werden, dass sich Kunden das nicht mehr leisten können. Möglicherweise auch in Gebieten, die wir heute noch gar nicht auf dem Radar haben.“

Neues Tarifmodell: Katastrophentarif als Ergänzung zum „Vollkasko“-Standard

Bevor die Politik sich auf eine Reform der Elementarschadenversicherung geeinigt hat, hat der Versicherungsmarkt kürzlich selbst einen Vorstoß gewagt – zumindest zur Verbesserung der Lage für Neukund:innen. Der Versicherer HUK-Coburg bietet seit September 2022 ein Modell an, das im Kern den Reformvorschlag der beiden Autoren dieses Beitrags von 2019 aufgreift (Groß et al., 2019; Groß et al., 2022).³ Das Modell der HUK-Coburg bringt im Wesentlichen zwei Neuerungen mit sich:

- Die *erste* Neuerung ist, dass der Versicherer im Neukundengeschäft in allen Naturgefahrenklassen nur noch Wohngebäudeversicherungen abschließt, die ausnahmslos einen Elementarschutz enthalten. Bisher sind Versicherer nur gehalten, bei Abschluss einer Wohngebäudeversicherung den Elementarschutz mit

anzubieten – jedoch ohne dass dieser angenommen werden muss.

- Die *zweite* Neuerung ist, dass die Verbraucher:innen eine explizite Wahlfreiheit erhalten und zwischen zwei unterschiedlich umfangreichen Tarifoptionen wählen können: sie können entweder eine sehr günstige Katastrophenversicherung oder eine umfangreichere und entsprechend teurere „Vollkasko“-Versicherung abschließen.

Die Katastrophenversicherung sichert im Ernstfall in erster Linie die finanzielle Existenz ab. Hauseigentümer:innen müssen dann für Schäden bis zu einem Selbstbehalt von 100.000 Euro selbst aufkommen (vgl. Tabelle 2 für eine Übersicht der Tarifoptionen). Der Selbstbehalt liegt nach Auskunft des Versicherers so hoch, damit der Tarif von der Prämienhöhe her auch mit Konkurrenzprodukten mithalten kann, die einen Elementarschutz standardmäßig nicht einschließen.⁴ Außerdem können Eigentümer:innen selbst in Gefährdungsklasse 4 die Katastrophenversicherung ohne zusätzliche Risikoprüfung abschließen. Der hohe Selbstbehalt der Katastrophenversicherung hat einen wünschenswerten Nebeneffekt: Eigentümer:innen haben einen enormen Anreiz, ihr Wohngebäude gegen besondere Naturgefahren vor Ort, etwa Überschwemmung, technisch abzusichern.

Die Wahl einer „Vollkasko“-Versicherung (mit einem heute allgemein üblichen Selbstbehalt von 500 Euro pro Schadensfall) kann für Lagen in höheren Gefährdungsklassen mit einer zusätzlichen Risikoprüfung verbunden sein. Je nach Befund der Risikoprüfung kann der Versicherungsabschluss dann mit weiteren Auflagen verbunden werden. Im äußersten Fall wird zwar der Abschluss einer „Vollkasko“-Versicherung verweigert, zumindest der Katastrophentarif wird jedoch immer angeboten. Mit der Katastrophenversicherung ließe sich das Modell-Einfamilienhaus (vgl.

³ Die Autoren sind unabhängig und vertreten keine Interessen des genannten Versicherers. Der genannte Versicherer wurde um Berechnung der Prämienhöhe für unterschiedliche Szenarien gebeten, weil dieser bisher als einziger ein Tarifmodell mit Katastrophenversicherung anbietet. Die Autoren danken dem Team der HUK-Coburg für die Durchführung von Berechnungen zu ihrem Tarifmodell.

⁴ Im System einer Versicherungspflicht oder bei Umsetzung der vom GDV ins Spiel gebrachten „Zustimmungsfiktion“ (dazu weiter unten) wären natürlich auch deutlich niedrigere Selbstbehalte im Rahmen einer Katastrophenversicherung möglich.

Kasten 1) in der niedrigsten Gefahrenklasse, in der mehr als 92 % aller Wohngebäude liegen, bereits ab 7 Euro pro Jahr gegen Elementarschäden versichern, in der höchsten werden im Rechenbeispiel 49 Euro pro Jahr fällig. Hier liegen aber gerade mal 0,4 % aller Wohngebäude. Nach Angaben des Versicherers entscheiden sich drei Viertel aller Neukund:innen für „Vollkasko“.

Erreichbare Versicherungsdichten

Im Bestandskundengeschäft ist eine deutliche Erhöhung der Versicherungsdichte nur mit einer Gesetzesänderung zu erreichen. Da sind sich Verbraucherschützer:innen wie Versicherungswirtschaft einig. Grund dafür ist, dass es ohne Gesetzesänderung einer einzelvertraglichen Änderung bedarf, um bestehende Wohngebäudeversicherungsverträge um den Elementarschutz zu erweitern. Diesen Aufwand scheuen die Versicherer und auch die meisten Bestandskund:innen ergreifen keine Initiative. Die Gründe dafür sind zahlreich und reichen vom Verlass auf staatliche Nothilfen bis hin zur falschen Risikoabschätzung bezüglich Naturgefahren (EIOPA, 2023). Beim Versichertenbestand kommt daher auch das Reform-Modell der HUK-Coburg nicht weiter.

Als gesetzgeberische Maßnahmen stehen im Wesentlichen zwei Optionen im Raum: zum einen die Einführung einer gesetzlichen Versicherungspflicht gegen Elementarschäden und zum anderen, wie vom GDV vorgeschlagen (aber bisher nur in Ansätzen skizziert, siehe GDV, 2023c), die gesetzliche Schaffung einer einmaligen Erlaubnis für die Versicherer, den Elementarschutz an bestehende Wohngebäudeversicherungen anzuhängen (Zustimmungsfiktion). Anders als bei der Versicherungspflicht kann der Elementarschutz hier allerdings wieder abgewählt werden.

Welche Versicherungsdichte wäre mit dem GDV-Modell erreichbar? In der SVRV-Befragung vom April/Mai 2023 wurden unversicherte Eigentümer:innen gefragt, wie sie sich entscheiden würden, wenn sie mit der Zustimmungsfiktion konfrontiert wären. Die Daten zeigen, dass sich mit dem GDV-Modell die Versicherungsdichte wahrscheinlich von heute 52 % auf rund 80 % erhöhen ließe. Der Grund: Rund 55 % bis 61 % der Befragten (61 % wenn man die „weiß nicht“-Antworten zu gleichen Anteilen auf beide Optionspräferenzen verteilt) geben an, den per Gesetz angebotenen Elementarschutz behalten zu wollen, der Rest würde ihn abwählen. Der GDV geht von ähnlichen Zahlen aus (vgl. Tabelle 3).

Einschränkend ist zu sagen, dass diese Daten keine Aussage darüber erlauben, ob sich die Versicherungsdichte gleichmäßig über alle Gefährdungsklassen erhöhen würde. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ausgerechnet

in den beiden höchsten Gefährdungsklassen überdurchschnittlich viele Versicherte den Schutz wieder abwählen würden. Sollte die Bundesregierung den Weg der Zustimmungsfiktion wählen, wäre es ratsam, die Entwicklung der Versicherungsdichte im Detail begleitend zu evaluieren.

100 % Versicherungsdichte wären absehbar nur durch Einführung einer Versicherungspflicht erreichbar. Der klare Vorteil – auch und gerade in Zeiten knapper Staatskassen: Nach einer zerstörerischen Naturkatastrophe würde der Staat garantiert nicht mehr unter politischen Druck geraten, steuerfinanzierte Nothilfen an unversicherte Eigentümer:innen zu zahlen. Die Umfrage des SVRV vom April/Mai 2023 zeigt: Eine Versicherungspflicht wäre unter den Wähler:innen aller etablierten Parteien mehrheitsfähig. Eine relative Mehrheit der FDP-Anhänger:innen und sogar absolute Mehrheiten der übrigen etablierten Parteien fänden die Pflicht akzeptabel (vgl. Tabelle 4).⁵ Die Entscheidung zwischen Zustimmungsfiktion und Versicherungspflicht ist letztlich eine politische und läuft insbesondere auf die Frage hinaus, ob sich die Politik mit einer Versicherungsdichte von 80 % begnügt oder 100 % anstrebt, verbunden mit den hier skizzierten Vor- und Nachteilen der Maßnahmen.

Weitere zu klärende Versicherungsfragen

Neben versicherungsbezogenen Fragen, die nun konkret zu diskutieren sind, sind auch wichtige politische Fragen zu klären. Zentral ist mit Blick auf die Versicherten die Frage zu klären, ob Eigentümer:innen von Bestandsbauten, die sich nicht für eine „Vollkasko“-Versicherung entschieden haben, im Katastrophenfall staatliche Zuschüsse, etwa in Form eines zinsgünstigen KfW-Kredits erhalten sollten, um den hohen Selbstbehalt einer Katastrophenversicherung zu tragen. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung für die Zahlung der Versicherungsprämie wäre selbst in Hochrisikogebieten angesichts der günstigen Konditionen einer Katastrophenversicherung nicht erforderlich.

Auf der Seite der Versicherer gilt es, die Frage zu klären wie mit sogenannten Klumpenrisiken umgegangen werden kann. Ein Versicherer, dessen Geschäftstätigkeit etwa historisch bedingt einen regionalen Schwerpunkt hat und der zudem eventuell sogar viele Policen in Hochrisikogebieten verkauft hat, könnte von einer regional konzentrierten Naturkatastrophe finanziell überlastet werden.

⁵ Zu ähnlichen Werten (68 % Zustimmung und 26 % explizite Ablehnung durch die befragten Hauseigentümer:innen) kommt eine Online-Umfrage, die für das Vergleichsportal Verivox Anfang Juli 2023 durchgeführt wurde. „Das Marktforschungsinstitut Innofact [hat] Anfang Juli 2023 insgesamt 1.017 [...] Hauseigentümer online befragt. Die Umfrage gilt als repräsentativ für private Hausbesitzer im Alter von 18 bis 75 Jahren, die selbst in ihrer Immobilie wohnen und in ihrem Haushalt für Entscheidungen rund um den Abschluss von Versicherungen zumindest mitverantwortlich sind“ (Feder, 2023).

Tabelle 3

Optionspräferenz Elementarschutz von Versicherten bei Einführung einer Zustimmungsfiktion

	Optionspräferenz
Elementarschutz behalten	55 % (500)
Elementarschutz abwählen	34 % (314)
Weiß nicht/keine Angabe	12 % (99)

Gewichtete und gerundete Werte; die Fallzahlen (in Klammern) sind ungewichtet; die Fragestellung lautete: „Die deutschen Versicherer schlagen als Alternative zu einer Versicherungspflicht vor, dass alle unversicherten Wohngebäude automatisch per Gesetz einen zusätzlichen Schutz gegen Elementarschäden an ihre Wohngebäudeversicherung angehängt bekommen. Dieser ließe sich dann aber wieder abwählen. Die Kosten der Versicherung würden dem individuellen Risiko entsprechen und in einem gesetzlich definierten Rahmen liegen. Sie als Eigentümer/-in könnten sich dann also für eine dieser beiden Optionen entscheiden: Option 1: Sie tun nichts weiter und wären dann automatisch versichert. Option 2: Sie wählen den zusätzlichen Schutz gegen Elementarschäden ab und wären dann wieder unversichert. Für welche Option würden Sie sich entscheiden?“.

Quelle: SVRV-Befragung vom April/Mai 2023, N = 913.

Auf der Seite des Gesetzgebers sollte die Einführung einer sogenannten Stop-Loss-Regelung⁶, die die Haftungssumme der Versicherer auf hohem Niveau kappt, diskutiert werden. In den USA ziehen sich infolge des Klimawandels bereits erste Versicherer aus dem Wohngebäudeversicherungsmarkt zurück, weil immer häufiger auftretende Großschäden das Geschäft trüben (z. B. Flitter, 2023). Eine Stop-Loss-Regelung könnte dem entgegenwirken. Etwa die Terrorversicherung „Extremus“ könnte ein Vorbild für die staatliche Übernahme von Spitzenschäden sein (Surminski, 2023).

Allerdings sind schwierige Abwägungsprozesse nötig: Die Kappungsgrenze sollte gerade niedrig genug sein, damit Versicherungsgesellschaften möglichst günstige Prämien für ihre Kundschaft kalkulieren können. Und sie sollte gerade hoch genug sein, um Rückversicherern nicht ihre Geschäftsgrundlage zu entziehen. Der GDV (2023d) schlägt eine Kappungsgrenze von „deutlich über“ 30 Mrd. Euro vor. Sie wäre bei keiner der in den vergangenen Jahrzehnten aufgetretenen Naturkatastrophen und selbst bei einer Versicherungsdichte von 100 % nie zum Tragen gekommen.

Ausblick

Zwei Jahre nach der Flutkatastrophe im Ahrtal zeigt sich: Elementarschäden sind überall zu tragbaren Prämien versicherbar, wenn auch nicht immer als „Vollkasko“-Schutz. Um auch den privaten Immobilienbestand in der Breite

6 Nicht alles ist vollständig versicherbar, das gilt insbesondere für globale Megarisiken (Karger et al., 2023).

Tabelle 4

Akzeptanz einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden nach langfristiger Parteineigung

	SPD	CDU	FDP	Bündnis 90/Die Grünen	Die Linke	AfD	Keine Partei
Dafür	64 % (295)	52 % (317)	48 % (77)	65 % (375)	58 % (63)	36 % (66)	44 % (123)
Dagegen	30 % (138)	43 % (264)	46 % (75)	27 % (153)	35 % (39)	55 % (102)	43 % (121)
Weiß nicht/keine Angabe	6 % (28)	7 % (41)	7 % (11)	8 % (46)	7 % (8)	10 % (18)	13 % (37)

Gewichtete und gerundete Werte; die Fallzahlen (in Klammern) sind ungewichtet; die Fragestellung lautete: „Die Bundesländer haben Ende März beschlossen, dass bundesweit eine Versicherungspflicht für Wohngebäude gegen Elementarschäden gelten sollte. Die Kosten der Versicherung würden dem individuellen Risiko entsprechen und in einem gesetzlich definierten Rahmen liegen. Die Bundesregierung soll nun einen konkreten Vorschlag dafür erarbeiten. Wie ist Ihre Meinung dazu? Wären Sie für oder gegen die Einführung einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden?“; sonstige Parteien sind nicht abgebildet.

Quelle: SVRV-Befragung vom April/Mai 2023, N = 2.480.

gegen Naturgefahren zu versichern, bedarf es aller Voraussicht nach einer Gesetzesänderung. Wie sich diese im Detail ausgestalten ließe, sollte nun von der kürzlich eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Elementarrisiken“ konkretisiert werden.

Zu klären ist die grundlegende Frage, ob eine Gesetzesänderung als Versicherungspflicht oder Zustimmungsfiktion (mit Opt-Out-Möglichkeit) ausgestaltet werden sollte. In beiden Fällen stellen sich weitere Fragen, wie die nach der standardmäßigen Abdeckung der zu versichernden Gefahren (z. B. auch Grundwasseranstieg, Sturmflut und womöglich sogar Meteoriteneinschläge) und der angemessenen Höhe des von den Versicherten zu tragenden Selbstbehalts (z. B. als Absolutwert deutlich unterhalb der hier diskutierten Schwelle von 100.000 Euro oder als Relativwert wie etwa 10 % der Versicherungssumme). Zugleich sind flankierende Maßnahmen politisch verbindlich von Bund, Ländern und Gemeinden zu klären: Dazu zählen insbesondere eine bessere öffentliche Infrastruktur, sowie staatliche Hilfen zur Tragung eines eventuell hohen Selbstbehalts, eine Stop-Loss-Regelung für die Versicherer und Bauverbote.

Wie sich die von allen Seiten geforderte und insbesondere vom GDV immer wieder betonte technisch-organisatorische Prävention verbessern ließe, kann etwa in der Schweiz studiert werden: Dort arbeiten öffentlich-rechtliche Versicherer (Kantonalversicherer) eng mit den kantonalen Behörden zusammen und haben eine effektiv organisierte Zusammenarbeit zwischen den Versicherern und den Planungs- und Baubehörden erreicht (Schwarze et al., 2015).

Literatur

- Bundesrat (2023), Entschließungsantrag des Bundesrates „Bundesweite Einführung einer Elementarschaden-Pflichtversicherung“, Drucksache 102/23, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0101-0200/102-23\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0101-0200/102-23(B).pdf) (26. Juli 2023).
- EIOPA (2023), Measures to address demand side aspects of the NatCat protection gap, European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), <https://www.eiopa.europa.eu/system/files/2023-07/EIOPA-BoS-23-217-Staff%20paper%20on%20measures%20to%20address%20demand-side%20aspects%20of%20the%20NatCat%20protection%20gap.pdf> (28. Juli 2023).
- Eszler, E. (2023), Kritische Stellungnahme zum Beitrag „Versicherung von Naturgefahren für Gebäude in Deutschland – Plädoyer für eine Pflichtversicherung mit Staatsgarantie“ (ZfV 04/2023, S. 115-121) und alternativer Lösungsansatz für eine Hochwasserversicherung, *Zeitschrift für das Versicherungswesen*, 8, 241-246.
- Feder, N. (2023), Zwei Jahre nach der Jahrhundertflut: Zwei-Drittel-Mehrheit für Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, *verivox.de*, <https://www.verivox.de/wohngbaeuerversicherung/nachrichten/zwei-jahre-nach-der-jahrhundertflut-zwei-drittel-mehrheit-fuer-pflichtversicherung-gegen-elementarschaeden-1120311/> (28. Juli 2023).
- Flitter, E. (2023), Insurer's Retreat in Florida Signals Crisis With No Easy Fix, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2023/07/14/business/farmers-homeowners-insurance-florida.html> (28. Juli 2023).
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2023a), Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zum Bericht der Bundesregierung an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Einführung einer Pflichtversicherung für Elementarschäden, <https://www.gdv.de/resource/blob/136436/b39be0b71de065b89e257998b69e9042/pflichtversicherung-data.pdf> (4. August 2023).
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2023b), Klimaschäden könnten zu Verdoppelung der Prämien in der Wohngebäudeversicherung führen, <https://www.gdv.de/gdv/medien/medieninformationen/klimaschaeden-koennten-zu-verdoppelung-der-praemien-in-der-wohngbaeuerversicherung-fuehren--136474> (28. Juli 2023).
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2023c), Nur die Hälfte der Gebäude in Deutschland ist richtig gegen Naturgefahren versichert, <https://www.gdv.de/gdv/themen/schaden-unfall/nur-die-haelfte-der-gebäude-in-deutschland-ist-richtig-gegen-naturgefahren-versichert-12176> (27. Juli 2023).
- GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2023d), Wie eine Elementarschadenversicherung für alle funktionieren könnte, <https://www.gdv.de/resource/blob/136462/6b4055283fd1c9330eb2f2a4c6ef738f/download-statement-asmussen-14-06-23-data.pdf> (28. Juli 2023).
- Grimm, V. und C. Groß (2023), Die Energiepreispause: Wie zielsicher sie war und welche Schlüsse wir daraus ziehen können, Veröffentlichung des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.
- Groß, C., R. Schwarze und G. G. Wagner (2019), Maßnahmen für eine zukunftsgerechte Naturgefahren-Absicherung, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.
- Groß, C., G. G. Wagner und B. Leier (2022), Versicherungspflicht gegen Naturgefahren: Neue Entwicklungen, Verfassungskonformität und Akzeptanz in der Bevölkerung, Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.
- Karger, E., J. Rosenberg, Z. Jacobs, M. Hickman, R. Hadshar, K. Gamin, T. Smith, B. Williams, T. McCashlin und P. E. Tetlock (2023), Forecasting Existential Risks – Evidence from a Long-Run Forecasting Tournament, *FRI Working Paper*, 1, <https://static1.squarespace.com/static/635693acf15a3e2a14a56a4a/t/64abffe3f024747dd0e38d71/1688993798938/XPT.pdf> (28. Juli 2023).
- Kingreen, T. (2022a), Vereinbarkeit einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden mit europäischem Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht. Studien und Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.
- Kingreen, T. (2022b), Verfassungsfragen einer Versicherungspflicht gegen Elementarschäden an Wohngebäuden, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 598-605.
- Landesregierung NRW (2023), Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2001 vom 20. Juni 2023 des Abgeordneten Dr. Werner Pfeil FDP, Drucksache 18/4753, „Geplante Elementarschaden-Pflichtversicherung belastet Bürgerinnen und Bürger und den Landeshaushalt“, Drucksache 18/5077, Landtag Nordrhein-Westfalen, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-5077.pdf> (28. Juli 2023).
- Nickel-Waninger, H., H. Neugebauer und A. Freiling (2023a), Versicherung von Naturgefahren für Gebäude in Deutschland – Plädoyer für eine Pflichtversicherung mit Staatsgarantie, *Zeitschrift für das Versicherungswesen*, 4, 115-121.
- Nickel-Waninger, H., H. Neugebauer und A. Freiling (2023b), Warum eine Elementar-Pflichtversicherung nicht zu einer Umverteilung zwischen den Versicherungsnehmern führt, *Zeitschrift für das Versicherungswesen*, 11, 328-329.
- Osberghaus, D. und A. Philippi (2016), Private Hochwasservorsorge und Elementarschadenversicherung: Moral Hazard, der Effekt von Informationskampagnen, und eine Versicherungszusammenfassung, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 105(3), 289-306, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12297-016-0341-2> (26. Juli 2023).
- Roth, M. (2021a), Verpflichtende Elementarschadenversicherung – Ausländische Vorbilder und Zulässigkeit einer deutschen Regelung, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2999-3004.
- Roth, M. (2021b), Ausgestaltung einer verpflichtenden Elementarschadenversicherung, *ifo-Schnelldienst*, 11, 22-25.
- Surminski, M. (2023), Versicherer im Kreuzfeuer der Klimapolitik, *Zeitschrift für Versicherungswesen*, 13, 371.
- Schwarze, R., N. Holthausen, P. Locher, C. Quinto und G. G. Wagner (2015), Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, https://www.vkg.ch/media/1073/8-ausschreibung_d_2106_v3-0.pdf (28. Juli 2023).
- Volkhausen, L. (2023), Nächster Kosten-Schock droht!, *Bild*, <https://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/politik-inland/pflichtversicherung-droht-noch-ein-kosten-hammer-fuers-eigenheim-84348636.bild.html> (28. Juli 2023).
- Trenczek, J., Lühr, O., Eiserbeck, L. und Leuschner, V. (2022), Schäden der Sturzfluten und Überschwemmungen im Juli 2021 in Deutschland. Düsseldorf: Prognos.
- Wagner, G. G. (2002), Zeitgespräch „Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden?“ – Private Versicherungen können Elementarschäden absichern, *Wirtschaftsdienst*, 82(10), 585-588, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2002/heft/10/beitrag/brauchen-wir-eine-zwangsversicherung-gegen-elementarschaeden.html> (3. August 2023).
- Wagner, G. G. (2008), Folgen des Klimawandels: Versicherungspflicht wird unausweichlich, *Wirtschaftsdienst*, 88(10), 663-665, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2008/heft/10/beitrag/folgen-des-klimawandels-unausweichliche-versicherungspflicht.html> (3. August 2023).
- Wagner, G. G. (2021), Unwetterkatastrophe: Versicherungspflicht sinnvoll!, *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 578-579, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/beitrag/unwetterkatastrophe-versicherungspflicht-sinnvoll.html> (3. August 2023).

Title: *It's About Time to Discuss the Details of a Better Insurance Against Natural Hazards*

Abstract: *Damage to residential buildings caused by natural disasters will increase as climate change progresses. However, in Germany not all buildings are insured against it. This article gives an overview on the current debate in Germany on how to improve the common state of insurance. We present new empirical evidence on the acceptance of natural disaster insurances and outline the key parameters that should be subject to regulation. This includes the types of natural disasters that should typically covered by such an insurance, the level of the deductible to be paid by the household, state support for paying off the deductible, ways to deal with risk clusters that single insurers might face, as well as the specification of a stop-loss threshold to cap the insurers' financial risks.*